

Ulrich Glassmann

# Ökonomische Divergenz und politische Einheit – Italien in der Europäischen Union<sup>1</sup>

## Abstract

Questo contributo tratta il problema della “doppia divergenza economica” e i suoi effetti sulle politiche italiane ed europee. Utilizzando l’esempio della disoccupazione giovanile, si dimostra che l’Italia, a partire dagli anni 1970, ha dovuto affrontare sfide del mercato del lavoro maggiori rispetto alla Germania e agli altri stati membri dell’UE. Questa situazione, particolarmente concentrata nelle regioni meridionali dell’Italia, è stata causata dalle istituzioni nazionali e regionali, ma non ha generato atteggiamenti nazionalisti nel paese. Al contrario, la popolazione italiana ha confidato a lungo che le istituzioni europee avrebbero fornito una soluzione a questi problemi e ha sostenuto a maggioranza l’integrazione europea. Con l’elezione dell’alleanza post-fascista “destra-centro” nel 2022, la situazione è cambiata. Ora il governo sostiene di dover risolvere questi problemi con una politica economica nazionalista. Questo sviluppo è legato a una seconda divergenza economica, cioè la deriva dell’economia italiana dopo la crisi finanziaria del 2007 e del 2008. Sulla base dell’andamento della crescita da allora, si può dimostrare che l’economia italiana è rimasta drammaticamente indietro rispetto a quella tedesca. Il programma di ricostruzione dell’UE sarebbe quindi lo strumento giusto per rilanciare l’economia, ai fini di evitare un’ulteriore radicalizzazione della politica italiana e preservare l’unità dell’Europa.

## 1. Einleitung

Als sich im November 2021 deutsche und italienische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler anlässlich der Veröffentlichung des *Handbuchs Italienisch* (herausgegeben von Antje Lobin und Eva-Tabea Meineke) zu einem interdisziplinären Kolloquium in der Villa Vigoni zusammenfanden, wurde die vorsichtige Hoffnung geäußert, Europa erlebe so etwas

---

<sup>1</sup> Ich danke Florian Hoppe für seine Unterstützung bei der Berechnung der Wachstumsdaten.

wie einen „italienischen Moment“ – die Konsolidierung einer anfänglich von großen Schwierigkeiten gekennzeichneten Corona-Krisenpolitik durch die im selben Jahr in Kraft gesetzte Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) der Europäischen Kommission. Als Kernstück des Aufbauplans NextGenerationEU stellt die Fazilität bis zum Jahr 2026 insgesamt 723,8 Mrd. Euro bereit, um in den sechs Bereichen grüne Transition, digitaler Wandel, nachhaltiges und inklusives Wachstum, soziale und territoriale Kohäsion, Gesundheit und ökonomische, soziale sowie institutionelle Resilienz und Politik Maßnahmen für die kommende Generation in der Europäischen Union zu finanzieren (Viesti 2021).

Als Ergebnis einer deutsch-französischen Initiative befriedete dieser Plan den Konflikt um die Einführung einer generellen Unionsanleihe und beschränkte die gemeinsame Verschuldung auf einen Teil der Gelder des Wiederaufbaufonds. Zudem wurden die Mitgliedstaaten für die gemeinsamen Schulden nur jeweils begrenzt haftbar gemacht. Die Schaffung der ARF führte insbesondere in Italien zu großen Hoffnungen auf eine wirtschaftliche Belebung und eine Modernisierung der Infrastruktur, weil Italien von allen Mitgliedstaaten den bei weitem höchsten Betrag von der ARF erhält: insgesamt 191,5 Mrd. Euro (ca. 10 % des Bruttoinlandsprodukts). Zum Vergleich: Deutschland erhält 25,6 Mrd. (ca. 0,7 % des BIP), Frankreich 39,4 Mrd. (ca. 1,6 % des BIP) und Spanien 69,5 Mrd. (ca. 5,8 % des BIP).

Im nationalen Wiederaufbau- und Resilienzplan Italiens werden drei transversale Prioritäten für die zu leistenden Investitionsmaßnahmen identifiziert; dies sind die Themenbereiche Jugend, Geschlechtergerechtigkeit und territoriale Kohäsion. Unter anderem soll in die Unterstützung frühkindlicher Betreuung, in ein duales Ausbildungssystem, in die Unterstützung von Schülerinnen und Studentinnen im Bereich digitaler Kompetenzen und im Zugang zu MINT-Fächern investiert werden. Damit wird zum einen dem Grundgedanken des Aufbauplans Rechnung getragen, die Schwierigkeiten der jungen Generation, am wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Leben in fairer Weise teilzuhaben, besonders in den Blick zu nehmen. Zum anderen adressiert der Plan ein spezifisch italienisches Problem: die unterdurchschnittliche formale Frauenerwerbstätigkeit des Landes, den vergleichsweise hohen Stand frühzeitiger Schulabgängerinnen und Schulabgänger sowie die

besondere Konzentration dieser Probleme in den südlichen Regionen Italiens (Glassmann 2016).

Zwar sind diese Phänomene der italienischen Wirtschaft nicht neu, aber noch nie zuvor sind sie so zielgerichtet und mit einem solchen Ressourcenaufwand von europäischer Seite aus angegangen worden. Daher entstand 2021, damals noch unter der Führung Mario Draghis, dem als überparteilichem Ministerpräsident eine außerordentliche Sachorientierung und Problemlösungsfähigkeit zugesprochen wurde, die oben genannte positive Grundannahme, der seit langer Zeit ausbleibende wirtschaftliche Konjunktursprung und die ebenso lange erhoffte Modernisierung der Verwaltung, des Justizwesens und des Bildungssystems möge nun endlich vollzogen werden. Doch tatsächlich entsprang diese Hoffnung buchstäblich eher einem „italienischen Moment“ im Sinne eines Augenblicks, der mit der Parlamentswahl 2022 und den daraus folgenden neuen machtpolitischen Verhältnissen in Italien schnell verging. Durch die Wahl wurde deutlich, dass das Budget der ARF die immer größer gewordene ideologische Zerklüftung des Parteiensystems lediglich für kurze Zeit zugeschüttet hatte. Weder bewegten sich die Wählerinnen und Wähler wieder mehr zur ideologischen Mitte des Parteienspektrums, noch führten die Maßnahmen der EU zu einem kooperativeren Verhalten der Parteien des Rechts-Mitte-Lagers im Sinne einer größeren Orientierung an europäischen Problemlösungsansätzen.

Zwar gab die gegenwärtig amtierende Ministerpräsidentin und Vorsitzende der postfaschistischen *Fratelli d'Italia* (FdI) ihren Widerstand gegen das Wiederaufbauprogramm noch im Wahlkampf auf, aber ansonsten waren die Töne des Wahlkampfes klar nationalistisch, antimigrantisch sowie homo- und transphob gesetzt. Italiens neue rechte Regierung verfiel damit gesellschafts- und sozialpolitische Ansätze, die auch in anderen Staaten Europas, etwa in Ungarn oder Polen, breite Zustimmung erhalten haben, dort aber noch viel deutlichere Tendenzen eines autoritären Kapitalismus aufweisen. Diese Entwicklungen sind typisch für Länder, in denen sich langfristige Divergenzdynamiken in Hinsicht auf die Lebensverhältnisse der Bevölkerung ergeben haben. Im Falle Italiens zeigt sich jedoch eine doppelte Divergenzproblematik – erstens die *regionale Divergenz* zwischen dem Norden und dem Süden des Landes und zweitens eine *nationale Divergenz* zwischen Italien und anderen Volkswirtschaften der Europäischen Union.

Die These dieses Beitrags lautet, dass die regionale Divergenz innerhalb Italiens zwar zu vielen Spannungen hinsichtlich der politischen Einheit des Landes geführt hat, dafür aber einen umso größeren Enthusiasmus für die Einbindung Italiens in die Europäische Union auslöste. Die zweite, die nationale Divergenz Italiens bewirkt indes genau das Gegenteil. Sie fördert einen immer lauter werdenden Nationalismus und eine europaskeptische Haltung in einem Land, das wie kaum ein anderes als steter Befürworter der Integration gegolten hatte.

Diese These lässt sich allerdings nur plausibel darstellen, wenn die unterschiedlichen Krisensequenzen der Wirtschaft klar herausgestellt werden. Denn in manchen Bereichen, wie zum Beispiel der Vermittlung von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt, weist Italien seit vielen Jahrzehnten ein Defizit auf, durch das sich die Wirtschaft des Landes schon recht lange von anderen europäischen Volkswirtschaften abhebt. Dieser Unterschied bewirkte aber keine Hinwendung der Wählerschaft zu radikal rechten Parteien, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Das liegt daran (wie weiter unten noch gezeigt wird), dass der eigentliche Drift der italienischen Wirtschaft erst nach der Finanzkrise von 2007 und 2008 erfolgte. Erst seit dieser Zeit sind die radikal rechten Parteien in Italien so erfolgreich und wird die Kritik an den europäischen Institutionen, vor allem dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht, immer lauter.

Die regionale Divergenz der italienischen Wirtschaft, die sich in der Zeit der Ersten Republik vertiefte, führte nicht zu einer nationalistischen Politik, auch weil es damals schwierig war, stabile Regierungskoalitionen zu schmieden, die im ganzen Land politische Unterstützung fanden. Unter anderem deshalb war die durchschnittliche Koalitionsdauer italienischer Regierungen bis in die 1990er Jahre hinein äußerst gering (Verzichelli 2012). Der sich daraus ergebende Mangel an Reformkraft im Hinblick auf den Aufbau einer effizienten Verwaltung, eines verlässlichen Justizwesens oder eines für junge Italienerinnen und Italiener inklusiven Wohlfahrtsstaates führte in der italienischen Öffentlichkeit zu einer glühenden Unterstützung für die Europäische Union. Sie entwickelte sich aus der Hoffnung, die gewünschten Reformen könnten mittels einer supranationalen Durchdringung des opaken nationalen politischen Systems erreicht werden. Und tatsächlich vertrauten auch in der Eurobarometerumfrage des Jahres 2022 immer noch weitaus mehr Italienerinnen

und Italiener den Institutionen der EU (46 %) als den Institutionen der nationalen Regierung (33 %) (Eurobarometer 2023). Doch an die Stelle der Hoffnung auf die Beseitigung regionaler Divergenz durch europäische Kohäsions- und Strukturfonds ist im Laufe der Zweiten Republik mehr und mehr die Erwartung getreten, diese Probleme könnten durch eine nationalistische Politik gelöst werden. Im Laufe der Zweitausenderjahre hat das Vertrauen der Italienerinnen und Italiener zur Europäischen Union beträchtlich gelitten. 57 % der italienischen Bevölkerung vertrauten 2003 der EU und nur 25 % brachten ihr Misstrauen entgegen. 2012 stürzte der Vertrauenswert auf 22 %, den tiefsten Wert in dieser Periode, und das Misstrauen gegenüber der EU stieg im selben Jahr auf über 50 %, in den folgenden Jahren sogar noch auf über 60 %. Auch wenn 2022, wie oben erwähnt, 46 % der Italienerinnen und Italiener der EU wieder vertrauen, so lag der Misstrauenswert gegenüber der EU 2022 doch exakt genauso hoch – die Gruppe der EU-Skeptiker ist in Italien in den vergangenen zwei Jahrzehnten also beträchtlich gewachsen (Eurobarometer 2023).

Georgia Melonis Wahlkampfparole von „Gott, Familie und Vaterland“ ist daher mittlerweile anschlussfähiger an die Grundstimmung in der italienischen Gesellschaft, als es zunächst den Anschein hatte. Ihr emphatisches „Nein“ etwa zu „den Brüsseler Bürokraten“ oder zur „LGBT-Lobby“ auf der Wahlkampfveranstaltung der rechtsextremen spanischen Partei VOX (Süddeutsche Zeitung 2022) sowie ihr Bekenntnis zum Vorrang nationaler Interessen zeigen, dass diese antieuropäische Haltung als Kehrseite eines neuen Nationalismus gelesen werden muss, auch wenn der europäische Aufbaufonds in den ersten Monaten von Melonis Amtszeit für eine Beruhigung dieser nationalistischen Grundstimmung seitens der Regierung gesorgt hat. Die ursprünglich kritische Haltung gegenüber der europäischen Politik erklärt jedoch auch Melonis anfängliche Ablehnung des Programms NextGenerationEU.

In diesem Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, welche wirtschaftlichen und politischen Konsequenzen sich aus der doppelten Divergenz Italiens ergeben und inwiefern europäische Politik dieses Problem lösen kann bzw. inwiefern sie es sogar verschärft. Dabei wird sich zeigen, dass sich hinter den zeitgleich auftauchenden wirtschaftlichen Krisenerscheinungen, die Italien seit langer Zeit prägen, unterschiedliche Ursachen verbergen. Die nationalistischen Tendenzen in der italie-

nischen Gesellschaft haben sich in dem Maße verstärkt, in dem zu der regionalen Divergenz eine immer größere nationale Divergenz hinzuge treten ist, die nicht mehr in der Institutionenordnung des Landes gesehen wird, sondern in der Einbettung dieser Ordnung in die Europäische Union.

## **2. Historische Unterschiede und der Drift der italienischen Wirtschaft seit der Finanzkrise – das Problem der nationalen Divergenz**

Im europäischen Diskurs über die Wirtschaft Italiens wird zumeist heftig darüber gestritten, ob die nationalen Regierungen die wirtschaftliche Divergenz des Landes mit anderen Ländern selbst verursacht haben oder ob vielmehr die europäischen Institutionen, wie die Institutionen des Eurosystems, dafür verantwortlich sind. Entsprechend dieser unterschiedlichen Zuschreibungen wird die problematische Divergenz Italiens gegenüber anderen Volkswirtschaften der EU entweder als europäische Krise oder als italienische Krise gedeutet. Entsprechend richten sich auch die politischen Forderungen an unterschiedliche Akteure. Mit europakritischen Untertönen begegnete die italienische Öffentlichkeit etwa der ablehnenden Haltung der Kommission und der „sparsamen“ Mitgliedstaaten gegenüber dem Plan der italienischen Regierung, die Neuverschuldung im nationalen Haushalt 2019 auf 2,4% anzuheben, um die versprochene Einführung des *reddito di cittadinanza* finanzieren zu können. Umgekehrt sah die Kommission darin und in dem Plan, das Renteneintrittsalter wieder zu senken, und damit die von Mario Monti eingeführte Rentenreform wieder zurückzunehmen, eine fahrlässige Gefährdung der Finanzierungsfähigkeit des italienischen Sozialsystems.

So stellt sich also die Frage, ob vorrangig die europäischen Institutionen sowie die auf Austerität pochenden Mitgliedstaaten die wirtschaftliche und finanzielle Krisensituation des Landes verursachen, weil sie notwendige Investitionen erschweren, oder ob die Ursache hierfür eher (bzw. auch) in der Politik der italienischen Regierungen gesucht werden muss, deren Maßnahmen für die bekannten Umschuldungsschwierigkeiten des italienischen Staatshaushalts verantwortlich gemacht werden.

Um die Frage zu beantworten, in welcher Hinsicht nationale oder europäische Faktoren dazu beigetragen haben, Italiens Wirtschaft zu stärken oder zu schwächen (und damit auch die Finanzierung des Haushaltes zu ermöglichen oder zu gefährden), hilft eine historische Betrachtung des italienischen Arbeitsmarktes. Beispielsweise anhand der Jugendarbeitslosigkeit wird sichtbar, dass Italiens wirtschaftliche Lage auch durch nationale Institutionen verursacht wurde. Es ist daher angemessen, dass dieses Problem als eines der transversalen Problemfelder von der ARF identifiziert wurde.

Abbildung 1 zeigt, dass die italienische Jugendarbeitslosigkeit seit der Stagflationskrise der 1970er Jahre über dem europäischen Durchschnitt liegt und seit jeher weit von den Kennzahlen des deutschen Arbeitsmarktes entfernt gewesen ist. Dieser Unterschied kam also nicht durch das Eurosystem oder den Binnenmarkt zustande, sondern muss als eine davon unabhängige Dysfunktionalität der Arbeitsmarkt- und Ausbildungsinstitutionen des Landes gedeutet werden. Aus der Forschung zu diesem Phänomen geht mittlerweile klar hervor, dass duale Ausbildungssysteme wie das deutsche System der beruflichen Bildung aus verschiedenen Gründen dazu beitragen, die Quoten der Jugendarbeitslosigkeit zu verringern. Aufgrund der betrieblichen Komponente der Ausbildung etwa erwerben Jugendliche bereits früh firmen- und industriespezifisches Wissen (Hall und Soskice 2001), wodurch sie auch in der betrieblichen Praxis schneller als in anderen Ausbildungssystemen unverzichtbare Kenntnisse über unternehmerische Abläufe erwerben. Da die berufliche Ausbildung in Italien aber eher schulisch aufgebaut ist, so dass berufliche Spezialisierungsmöglichkeiten im Postsekundarbereich angeboten werden, fehlt in diesem Bereich die wichtige Verknüpfung mit der unternehmerischen Welt. Hierdurch haben junge Erwerbstätige immer einen Beschäftigungsnachteil gegenüber erfahrenen älteren Mitarbeitenden.

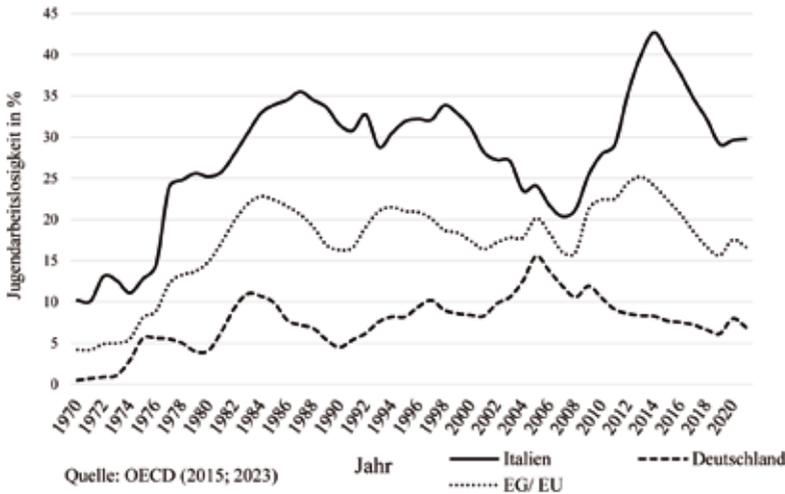


Abbildung 1: Jugendarbeitslosigkeit (15–24 Jahre), Italien, EG/EU und Deutschland (1970–2021)

Zwar hat die italienische Politik versucht, diesen Mangel durch regionale Ausbildungsinstitutionen, die dem dualen System ähnlich sind, zu kompensieren (Beozzo 2021), aber deren regionale Ausrichtung führt dazu, dass Maßnahmen nicht national koordiniert werden. Somit ist die Zertifizierung in Hinsicht auf Umfang und Qualität der Ausbildung weniger vergleichbar, und das führt faktisch zu einer ineffizienten Allokation von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt – und schließlich begünstigt dies die Entstehung von Jugendarbeitslosigkeit (Glassmann 2007; 2018). Die Initiative der ARF, in die Reform der beruflichen Bildung zu investieren, ist daher ein richtiger und vielversprechender Ansatz seitens der europäischen Politik, um die überproportionale Benachteiligung junger Menschen im Bereich der Erwerbstätigkeit zu bekämpfen.

Es wäre jedoch verfehlt, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten Italiens allein den nationalen Institutionen zuzuschreiben. Wenngleich sich durch die Jugendarbeitslosigkeit eine historisch verankerte Divergenzdynamik in Italien zeigt, ergibt sich für das Wirtschaftswachstum Italiens ein völlig anderes Bild. Auch hier lässt sich zwar ein Plateauunterschied etwa zwischen Deutschland und Italien feststellen; ein Vergleich

der Wachstumsentwicklung beider Volkswirtschaften auf der Grundlage eines gemeinsamen Basisjahrs mit einem identischen Indexwert lässt indes klar erkennen, dass die nationale Wirtschaft Italiens erst seit Kurzem in so dramatischer Weise von den Volkswirtschaften anderer Mitgliedstaaten divergiert. Dieser Drift begann nicht mit der Einführung des Binnenmarktes oder des Eurosystems, sondern mit der Finanzkrise in den Jahren 2007 und 2008.

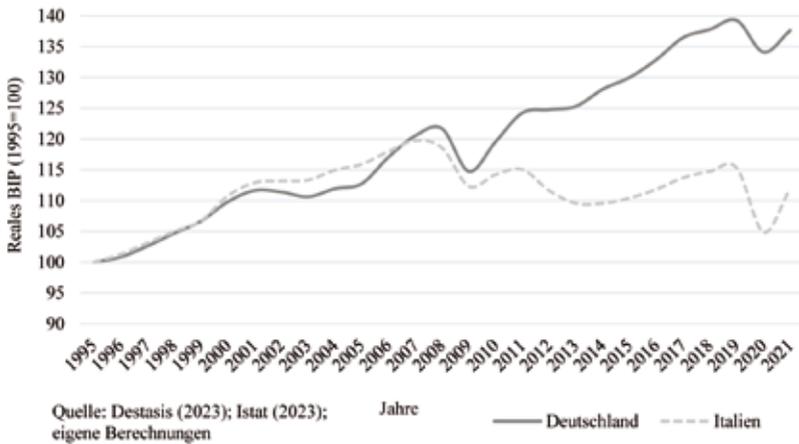


Abbildung 2: Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes in Deutschland und Italien, indiziert (1995 = 100)

Wie aus Abbildung 2 zu erkennen ist, lag das Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) zwischen den Jahren 2000 und 2006 in Italien sogar leicht über dem deutschen Wachstum. Erst seit der Finanzkrise von 2007 und 2008 entwickelte sich das Wachstum des realen BIP in extremer Weise auseinander. Es lässt sich also einerseits feststellen, dass die italienische Wirtschaft in den Jahren zuvor – wenngleich von einem anderen Niveau ausgehend – durchaus in der Lage war, mit der wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland Schritt zu halten. Andererseits ist aber ebenso eindeutig erkennbar, dass die schlechte Entwicklung des realen BIP in Italien erst seit 2016 wieder leicht korrigiert werden konnte, während dies in Deutschland bereits im Jahr 2010 der Fall gewesen ist. Außerdem zeigt sich, wie sich die deutsche Wirtschaft aufgrund

ihres exportgetriebenen Wachstums (Baccaro und Pontusson 2016) seit mittlerweile mehr als zehn Jahren drastisch von Ländern wie Italien abgesetzt hat.

Diese Wachstumsschwäche Italiens ist auch kennzeichnend für einige andere Staaten Europas und der globalen Wirtschaft, die nach der Finanzkrise in eine langfristige Rezessionsphase geraten sind. Der Ökonom Richard Koo prägte für dieses Phänomen, das er ursprünglich in der US-amerikanischen Bankenkrise der 1980er Jahre und der japanischen Wirtschaftskrise der 1990er Jahre beobachtete, den Begriff *Bilanzrezession* (Koo 2003). In einer Bilanzrezession führen weniger die strukturellen Probleme einer Volkswirtschaft in eine Stagnationsphase als das Verhalten von Unternehmen. Anstatt, wie in der neoklassischen Theorie angenommen, Profite zu maximieren, sorgen sich Unternehmen primär darum, ihre Schulden abzubauen und ihre Bilanzen zu verbessern. Dieses Verhalten führt nach Koo (ebd.) zu einer langfristigen Investitionskrise. Die sich daraus ergebende Wachstumsschwäche einer Wirtschaft ist mit der Situation in den 1930er Jahren vergleichbar, als „der große Crash“ von 1929 in den USA für einen wirtschaftlichen Einbruch sorgte (Galbraith 1954), der dann bekanntermaßen in eine zehnjährige wirtschaftliche Depression führte. Über die effektive Bekämpfung der großen Depression ist in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften viel gestritten worden. Keynes (1936) beschrieb das von Koo diagnostizierte Phänomen als Liquiditätsfalle, also eine Periode, in der Haushalte und Unternehmen Geld horten, weshalb Geldpolitik keinen Einfluss mehr auf die Behebung der Investitionskrise hat. So kommen Keynes und Koo auch zu ganz ähnlichen Schlussfolgerungen: In einer solchen Situation helfen nur staatliche Investitionen, um die Wirtschaft wieder zu beleben. Tatsächlich brachte die Niedrigzinspolitik nicht den vermuteten Einfluss auf die Erholung der Wirtschaft in Ländern wie Italien. Eine ausgeprägte Bilanzrezession war aber sicherlich typischer für Länder wie Spanien als für Italien, wo die privaten Haushalte und die Unternehmen drastisch sparen mussten, nachdem die Immobilienblase geplatzt war.

Auch wenn eine so dramatische Situation in Italien direkt nach der Finanzkrise ausblieb, bestand doch das Problem, dass die italienischen Regierungen sich sehr darum bemühen mussten, die Richtlinien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes einzuhalten, der durch die Defizit- und Schuldengrenzen ein Limit für staatliche Ausgaben vorsieht. Daher

kam zu der ineffektiven Geldpolitik zugleich eine Blockade des anderen Hebels hinzu, mit der die Wirtschaft hätte belebt werden können: staatliche Investitionsprogramme. Dass Italien also nicht auf einen stabilen Wachstumspfad zurückgekehrt ist, kann somit sehr wohl auch den europäischen Institutionen zugeschrieben werden.

Aus diesem Grund können die Maßnahmen der ARF als eine wichtige und richtige Lösungsmöglichkeit betrachtet werden, die italienische Wirtschaft zu beleben. Aber der Erfolg dieser Politik ist an das Vertrauen in eine proeuropäische politische Führung gekoppelt, die mit der Wahl von Giorgia Meloni als Ministerpräsidentin infrage steht. Insbesondere die Kritik der FdI am Vorrang des Gemeinschaftsrechts der EU schürt Zweifel daran, dass die italienische Regierung die politische Einheit Europas mit ihrer Arbeit unterstützen wird.

Die durch die Finanzkrise erzeugte nationale Divergenz Italiens hat eine Krisensequenz hervorgerufen, die sich von der historischen Entwicklungsschwäche des Landes etwa am Arbeitsmarkt, im Bereich der beruflichen Bildung oder bei den Ausgaben für Forschung und Entwicklung unterscheidet. Dieser neue Drift Italiens hat eine kritische Stimmung gegenüber den europäischen Institutionen erzeugt, weil sie staatliche Investitionsprogramme limitieren. Auch wenn die ARF nun mit einem beachtlichen Finanzierungsvolumen hier gegensteuert, hat diese neue Divergenz ein politisches Spannungsverhältnis geschaffen, das nicht mehr nur auf der regionalen Ebene für eine Gefährdung der politischen Einheit sorgt, sondern auch auf der internationalen Ebene zu einer tiefer werdenden Spaltung in Europa beiträgt.

### **3. Regionale Divergenz und das Dilemma der italienischen Politik**

Vor der Rezession, die durch die Finanzkrise ausgelöst wurde, war nicht die nationale Divergenz Italiens bestimmend für die politische Stimmung im Land, sondern die regionale Divergenz zwischen den italienischen Regionen. Diese nach wie vor bestehenden Unterschiede sowie der Tangentopoli-Skandal haben 1994 bereits eine Regierung ins Amt gebracht, die jedenfalls in ihrer Zusammensetzung der seit 2022 amtierenden Rechts-Mitte-Regierung nicht unähnlich ist. Damals bestand die

Koalition ebenfalls aus der *Forza Italia* (FI) und der *Lega*, die allerdings noch den Parteinamen *Lega Nord* trug, um ihren wohlstandsseparatistischen Charakter zum Ausdruck zu bringen. Und auch die extreme Rechte war mit der aus dem *Movimento Sociale Italiano* (MSI) hervorgegangenen *Alleanza Nazionale* (AN) ein Koalitionspartner in der Regierung. Diese Koalition, die sicherlich nur durch das Machtvakuum entstehen konnte, das die *Democrazia Cristiana* hinterlassen hatte, prägte bereits 1994 eine eigentümliche regionale Stimmenverteilung. Während die AN in vielen südlichen Provinzen die Mehrheit errang, teilten sich die FI und die *Lega Nord* die Mehrheiten in den nördlichen Provinzen. Davon unberührt blieben die traditionell roten Regionen, wie die Toskana oder die Emilia-Romagna, in den Händen des *Partito Democratico della Sinistra* (PDS). Mit knapp über 21 % der Stimmen für die Abgeordnetenkammer war damals die *Forza Italia* stärkste Kraft, dicht gefolgt vom PDS. Demgegenüber blieben die AN mit etwas über 13 % und die *Lega Nord* mit etwas über 8 % der Stimmen klar die Juniorpartner der Koalition.

Mit dieser Regierung begann ein Rechtsruck im Parteiensystem, der seinen vorläufigen Höhepunkt 2022 im Gewinn der Wahl durch die FdI fand. Die Kräfteverhältnisse haben sich mittlerweile umgekehrt, so dass die postfaschistische Partei Italiens mit 26 % der Stimmen für die Abgeordnetenkammer nun als stärkste Kraft in Erscheinung tritt und damit sowohl die 5-Sterne als auch die *Lega* verdrängt hat, die in den Wahlen von 2018 noch als führende Partei des Mitte-Rechts-Bündnisses fungierte. Bemerkenswert ist darüber hinaus, dass das Rechts-Mitte-Bündnis, anders als in vorangegangenen Wahlen, in den Einpersonwahlkreisen nahezu im ganzen Land die Wahlen gewann. Dass bei den Proporzstimmenanteilen immer noch die 5-Sterne-Bewegung in den südlichen Regionen vorne liegt, zeigt, dass die Stärke der FdI in der Abgeordnetenkammer wesentlich auf die gelungene Strategie der FdI zurückzuführen ist, Einigkeit bei der Kandidatenkür in den Einerwahlkreisen zu demonstrieren.

Daher ist es unzutreffend, das neue Kräfteverhältnis im italienischen Parteiensystem ausschließlich auf einen zunehmenden Nationalismus zurückzuführen. Es hat seine Ursache auch in dem geschickten Umgang der FdI mit dem seit 2017 etablierten Grabenwahlsystem. Dieses System mischt, ähnlich dem deutschen Wahlsystem, Elemente der Mehr-

heitswahl und der Verhältniswahl. Allerdings besteht ein wichtiger Unterschied darin, dass die Direktmandate nicht auf die Listenmandate angerechnet werden. Somit entfallen also auch Überhang- und Ausgleichsmandate und die Parlamentskammern behalten eine konstante Größe. Über ein Verfassungsreferendum im Jahr 2020 ist zudem die italienische Abgeordnetenversammlung von 630 auf 400 Abgeordnete verkleinert worden. Der Senat wurde von 315 auf 200 Senatorinnen und Senatoren reduziert.

Ein gefährlicher Effekt dieser Reformen ist nun, dass eine Partei, die landesweit in der Mehrheitswahl erfolgreich ist, das Parlament leicht dominieren kann, weil die so gewählten Abgeordneten direkt ins Parlament einziehen, ohne dass die hierdurch entstehende Sitzverteilung durch Proporz wieder ausgeglichen wird. Die strategische Einigkeit der FdI, diese Mandate in der Wahl von 2022 durch die Kür potentiell erfolgreicher Kandidatinnen und Kandidaten zu erringen, während die Linke sich mit mehreren Kandidatinnen und Kandidaten selbst Konkurrenz machte, führte unter anderem zu dem großen Erfolg der Postfaschisten im ganzen Land.

Zwar ist es dadurch für die radikale Rechte in Italien leichter geworden, eine parlamentarische Machtbasis aufzubauen, aber die regionale, sozio-ökonomische Zersplitterung des Landes macht es dennoch schwierig, eine nationale wirtschaftspolitische Strategie zu entwerfen, die in allen Regionen gleichermaßen auf Zustimmung stößt. Dies zeigt sich zum Beispiel anhand der Reform des *reddito di cittadinanza* (Legge 29 dicembre 2022, n. 197; Camera.it 2023), mit dem die Regierung die maximale Bezugsdauer auf sieben Monate kürzte und die Bedingungen für den Bezug dadurch verschärfte, dass die Betroffenen eine Erklärung zur sofortigen Arbeitsbereitschaft unterzeichnen müssen, deren Verletzung einen Wegfall der Leistung zur Folge hat. Diese ursprünglich von der 5-Sterne-Bewegung als Bürgergeld konzipierte Leistung fand vor allem bei der Wählerschaft in den südlichen Regionen sehr viel positive Resonanz, weil sich hier insbesondere junge Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einer zweifachen Schwierigkeit gegenüber sehen.

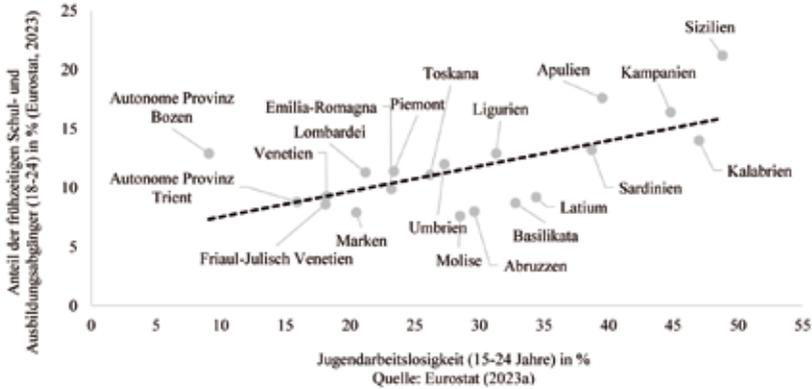


Abbildung 3: Jugendarbeitslosigkeit und Anteil der frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgänger in italienischen Regionen (2021)

Erstens ist der Eintritt in den ersten Arbeitsmarkt für sie sehr viel problematischer als für junge Menschen in den nördlichen Regionen und zweitens hatten sie ohne eine vorangegangene Beschäftigung und ohne den *reddito di cittadinanza* keinerlei Anspruch auf eine national geregelte Sozialhilfeleistung. Der Wahlerfolg der 5-Sterne-Bewegung in den südlichen Regionen liegt darin begründet, dass sich die Arbeitsmarktsituation und die Sozialstruktur so fundamental von den nördlichen Regionen unterscheiden, dass hier die Aussicht auf ein reformiertes System der Armutsunterstützung sehr viel mehr Rückhalt fand. Diese Forderungen bestehen weiterhin und wie sich anhand von Abbildung 3 erkennen lässt, ist eine hohe Jugendarbeitslosigkeit und ein frühzeitiger Schul- und Ausbildungsabgang auch im Jahr 2021 noch sehr viel typischer für süditalienische Regionen gewesen als für norditalienische Regionen.

Dass sich diese Phänomene einer benachteiligten Jugend, eines mangelnden formalen Bildungs- und Ausbildungsniveaus junger Menschen, einer Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt in besonderer Weise im Süden des Landes konzentriert, ist von der europäischen Politik und der ARF als wichtige Herausforderung erkannt worden. Die sich hieraus ergebende regionale Divergenz hat es den italienischen Regierungen in den vergangenen Jahren erschwert, eine konsistente Politik zu ent-

wickeln, mit der diese Verhältnisse wirksam bekämpft werden könnten. Die Leistungskürzung des *reddito di cittadinanza* ist ein gutes Beispiel dafür, wie es der gegenwärtigen Regierung schwerfallen dürfte, die unterschiedlichen Wählerinteressen zusammenzubringen. Im Grunde zeigen die FdI einen der *Lega* sehr ähnlichen, an individuellen Leistungskriterien orientierten sozialpolitischen Ansatz, der vor allem den Wählerpräferenzen in den nördlichen Regionen gerecht wird. Die regionale Divergenz Italiens lässt sich daher nicht so leicht wirksam mit einer nationalistischen Strategie bekämpfen, selbst wenn hierfür größere wirtschafts- und finanzpolitische Spielräume bestünden. Das könnte allerdings auch dazu führen, dass sich – wie das häufig geschieht – radikale Parteien, wenn sie einmal ins Amt gekommen sind, durch ihr eigenes Scheitern an versprochenen Problemlösungen diskreditieren. Sollten stattdessen die wichtigen Maßnahmen der europäischen Politik und des ARF erfolgreich sein, wird es sehr darauf ankommen, ob die Wählerinnen und Wähler diese Maßnahmen als eine europäische Maßnahme erkennen und nicht den Postfaschisten als Erfolg einer nationalistischen Politik gutschreiben.

#### 4. Fazit

Europa befindet sich inmitten einer politischen Zerreißprobe. Diese Probe kann es nur bestehen, wenn die Politik in den Mitgliedstaaten die Zustimmung zu den europäischen Institutionen nicht durch nationalistische Ressentiments verspielt. Italiens Bevölkerung stand dem europäischen Integrationsprozess überwiegend stets positiv gegenüber – und Italien ist immer noch ein Land, in dem die Bevölkerung den Institutionen der EU mehr vertraut als der nationalen Regierung.

Aber genau deshalb ist Italien auch ein gutes Beispiel dafür, wie gefährdet die politische Einheit Europas gerade ist. Dies hat sicherlich nicht nur mit den anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes zu tun. Die skandalöse Untätigkeit der europäischen Mitgliedstaaten bezüglich der humanitären Katastrophe im Mittelmeer hat gerade in Italien zu großen Problemen geführt, die das Land alleine nicht lösen kann. Und diese Untätigkeit erzeugt zugleich den Eindruck, dass die Menschenrechte in Europa mit zweierlei Maß gemessen werden. Auch

dieses Problem droht, die Einheit Europas zu zerreißen. Doch ist die hier betrachtete Divergenzproblematik ebenfalls ein wichtiger Faktor zur Erklärung nationalistischer und europaskeptischer Stimmungen auf dem Kontinent. Und dass Italien von dieser Stimmung ergriffen wurde, ist auf den ersten Blick nicht ganz leicht zu verstehen.

Das Land kämpft schon lange mit wirtschaftlichen Unterschieden zwischen den nördlichen und den südlichen Regionen. Zudem sind viele Probleme der nationalen Wirtschaft, wie das Problem der Jugendarbeitslosigkeit, zunächst durch nationale Institutionen verursacht worden. Dies hat nationalistische Strategien glücklicherweise eher verunmöglicht und in der Bevölkerung sogar eher die Überzeugung wachsen lassen, dass politische Antworten auf die drängenden Fragen in der italienischen Wirtschaft und Gesellschaft in den europäischen Institutionen zu suchen sind. Warum sollte sich diese Stimmung also wandeln?

Dieser Beitrag hat gezeigt, dass Italien seit der Finanzkrise von 2007 und 2008 mit einem Wachstumsproblem kämpft, durch das sich die Performanz der italienischen Ökonomie erkennbar von anderen großen Volkswirtschaften wie Deutschland entfernt hat. Erst dieser Drift hat in Italien den Boden für eine politische Strömung bereitet, die in einer nationalen Strategie der Erholung die Lösung sieht.

Allerdings ist der Erfolg der Postfaschisten nicht allein durch diesen Wandel zu erklären, sondern auch durch die geschickte strategische Nutzung des neuen Grabenwahlsystems. Was wie ein nationaler Erfolg der Postfaschisten aussieht, ist daher eher eine verzerrte Repräsentation der regional immer noch sehr unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialstrukturen sowie der sich daraus ergebenden Wählerpräferenzen.

Südtaliens Wirtschaft ist durch eine sehr viel geringere weibliche Erwerbstätigkeit gekennzeichnet als der Norden, durch eine höhere Quote an frühzeitigen Schulabgängern und eine höhere Jugendarbeitslosigkeit, als dies in der Wirtschaft der nördlichen Regionen der Fall ist. Hinter diesen Phänomenen verbergen sich nicht nur unterschiedliche wirtschaftspolitische Ansätze, sondern auch verschiedene familiäre Verhaltensweisen. In den südlichen Regionen orientieren sich Erwerbstätige sehr viel stärker daran, das Einkommen der Familie zu sichern, als eine individualistische Karriere durch formale Bildungsabschlüsse anzustreben (Glassmann 2016). Melonis Appell an die „natürliche Familie“ kann auch als Zugeständnis an diese Strukturen verstanden werden. Letztlich

wird eine nationalistische Politik aber in einen Selbstwiderspruch zwischen diesem familiären Konservatismus und den Ansprüchen einer modernen Wirtschaft und Gesellschaft geraten.

In dieser Gemengelage könnten die gut finanzierten Projekte der ARF für ganz unterschiedliche Effekte sorgen. Schlimmstenfalls lösen sie Probleme, die diesen Widerspruch weniger fühlbar machen, und helfen daher einer nationalistischen Politik in Italien unbeabsichtigt weiter auf die Beine. Im besten Fall erkennen die Wählerinnen und Wähler in diesen Projekten eine Gemeinschaftsleistung der EU, die für die Zukunft des Landes vielleicht entscheidend ist. In jedem Fall hängen Italiens Aufschwung und Europas Einheit unweigerlich zusammen. Die Ressourcen, die die Aufbau- und Resilienzfähigkeit für Italien bereitstellt, zeigen, dass dies auch in Brüssel nicht anders gesehen wird.

## Bibliographie

- Baccaro, Lucio/Pontusson, Jonas (2016): „Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective“, in: *Politics and Society* 44(2), 175–207.
- Beozzo, Manuel (2021): *Das deutsche System der dualen Berufsbildung in Italien: Die regionalen Modelle in Südtirol, Trentino und der Emilia-Romagna*, Dissertationsschrift, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt.
- Camera.it (2023): <https://temi.camera.it/leg19/temi/il-reddito-di-cittadinanza.html>.
- Destatis (2023): National accounts – Gross value added, gross domestic product (nominal/price-adjusted): Germany, years: <https://www-genesis.destatis.de>.
- Eurobarometer (2023): <https://europa.eu/eurobarometer/assets/about/TrustEU.xlsx>.
- Eurostat (2023): Early leavers from education and training by sex and NUTS 2 regions (edat\_lfse\_16).
- Eurostat (2023a): Unemployment rates by sex, age, educational attainment level and NUTS 2 regions (%) (online data code: LFST\_R\_LFU3RT).

- Galbraith, John Kenneth (1954): *The Great Crash 1929*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Glassmann, Ulrich (2018): „Eine verlorene Generation? Ursachen der Jugendarbeitslosigkeit in Italien“, in: Grasse, Alexander/Grimm, Markus/Labitzke, Jan (eds.): *Italien zwischen Krise und Aufbruch. Reformen und Reformversuche der Regierung Renzi*, Wiesbaden, VS Verlag, 343–363.
- Glassmann, Ulrich (2016): „Social Rights, Family Networks and Regional Varieties of Capitalism in Mediterranean Countries“, in: *Regional Studies* 50(1), 35–51.
- Glassmann, Ulrich (2007): *Staatliche Ordnung und räumliche Wirtschaftspolitik: Eine Analyse lokaler Produktionssysteme in Italien und Deutschland* (= Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit 29), Wiesbaden, VS Verlag.
- Hall, Peter A./Soskice, David (2001): *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Istat (2023): Gross domestic product, expenditure components and contribution to GDP growth: <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=12578&lang=en>.
- Keynes (1936 {2007}): *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London/New York, Palgrave Macmillan.
- Koo, Richard (2003): *Balance Sheet Recession: Japan's Struggle With Uncharted Economics and Its Global Implications*, Hoboken (NJ), John Wiley & Sons.
- OECD (2015): Youth unemployment rate (indicator). Doi: 10.1787/c3634df7-en.
- OECD (2023): Unemployment rate, aged 15-24, all persons, OECD iLibrary.
- Süddeutsche Zeitung (2022): „Wie gefährlich sind Meloni & Co. für Europa?“ 16. September 2022 (<https://www.sueddeutsche.de/politik/wahlen-wie-gefaehrlich-sind-meloni-und-co-fuer-europa-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220916-99-787155>).

- Verzichelli, Luca (2012): „Das italienische Regierungssystem“, in: Rörig, Karoline/Glassmann, Ulrich/Köppl, Stefan (eds.): *Länderbericht Italien*, Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung, 244–265.
- Viesti, Gianfranco (2021): *Die Umsetzung des italienischen Aufbau- und Resilienzplans*, Rom, Friedrich-Ebert-Stiftung.